Current Issue Review 88-14E

POVERTY IN CANADA

Joan Vance
Political and Social Affairs Division

16 December 1988
Revised 18 October 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-04802/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-1/88-14-1990-10E
ISBN 0-660-13896-4

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

POVERTY IN CANADA

ISSUE DEFINITION

The most salient characteristic of poverty in Canada today is that its victims are increasingly likely to be younger than victims 20 years ago. While overall poverty has declined recently, particularly among the elderly, it has increased among children, youth and one-parent families headed by women. There has been an increase in the number of homeless people and the existence of hostels, food banks and soup kitchens gives rise to concern. An association between substance abuse, violence, and other negative behaviours and an apparent "locked-in under-class" of "hard core" poverty, receives widespread publicity.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Defining Poverty

Poverty is typically defined in either absolute or relative terms, depending on whether it is perceived, at one end of the continuum, as a problem of mere physical survival, or, at the other end, as raising questions about society's tolerance for inequality in the distribution of income. Between these extremes lie numerous intermediate measures referred to as low-income cut-offs or "poverty lines." The two most commonly used poverty lines in Canada are those set by Statistics Canada and the Canadian Council on Social Development (CCSD). Statistics Canada currently defines as low-income a family spending more than 58.5% of its income on food, shelter and clothing. The actual figures for low income cut-offs vary according to the size of the family and the place of residence and are

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

updated each year according to changes in the cost of living as measured by the Consumer Price Index. The CCSD, taking a relative approach, considers an appropriate minimum income to be not less than one-half average family income in the community. Poverty lines establish the upper income limits of poor Canadians, but the majority of the poor live on incomes much below these limits. The amount by which the average poor household is below the poverty line in a given province is referred to as the "depth of poverty."

B. The Poverty Rate

The poverty rate for a particular category (determined, for example, by sex or age) expresses the number of low-income families and unattached individuals as a percentage of all families and unattached individuals in that category. The higher the poverty rate the greater the risk of poverty for a family or unattached individual in a given category. The rate, as measured by Statistics Canada poverty lines, has fluctuated over the past two decades: at the end of the 1960s, the poverty rate for all persons in Canada was 23%; by 1978, it had been significantly reduced, to 15.7%. During the recession of the early 1980s, the poverty rate increased significantly, to 17.3% in 1984, but declined again to 13.1% by 1988.

This rate fluctuation was seen for both families and unattached Canadians, but the latter are much more likely to be poor than those who live in families. In 1988, 33.1% of unattached individuals were poor compared to 10.5% of families.

There are provincial variations in poverty rates. In 1988, Quebec, Saskatchewan and Newfoundland had the highest poverty rates, at 16.8%, 16.8% and 16.7% respectively; Ontario had the lowest poverty rate, at 9.5%. All provinces except Prince Edward Island experienced an increase in family poverty as a result of the recession of the early 1980s. Most provinces, with the exception of Saskatchewan and Manitoba, saw a decline in family poverty after 1984. Manitoba's poverty rate did not begin to decline until after 1986 and was 14.8% in 1988. In most provinces, the risk of poverty was lower for unattached individuals in 1988 than in 1981.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The data do not indicate any significant variation in the risk of poverty for families living in communities of different sizes. The majority of low-income families, like all families, regardless of income, live in urban areas of 100,000 or more. Unattached individuals living in rural areas, however, have a lower risk of poverty than those in metropolitan areas of 500,000.

C. The Composition of Poverty

The composition of poverty, as measured by the percentages of the low-income population in various categories (determined by age or sex, for example) has been undergoing change. In general, poverty has shifted away from the elderly toward the young. Between 1973 and 1986, a larger proportion of two-earner families became poor and poverty became increasingly concentrated among lone-parent families headed by women. The heads of poor families were better educated in 1986 than in 1973.

In spite of the substantial move away from poverty among Canada's elderly people, elderly unattached women still run a very high risk of being poor. Indeed, women in general, but particularly single-parent mothers, are more likely to be poor than are men. Though families with children experienced a substantial increase in poverty as a result of the recession in the early 1980s, family poverty rates have declined since 1985. The presence of a second earner, usually a working mother, has pulled an increasing proportion of families out of poverty. Youth under the age of 25 years make up a larger proportion of the poor now than in the past. The rate of poverty for two-parent families headed by a person under the age of 25 rose from 16% in 1973 to 30.6% in 1988.

In 1986, more than half of low-income families were headed by someone in the labour force and 26.7% of these heads worked on a year-round basis (49 weeks or longer). Most poor unattached individuals (61.1%), on the other hand, are not in the labour force but this is partly because many of them are elderly. There has been a significant growth in part-time employment in recent years; both families whose heads work part-time and unattached individuals who work part-time are more likely to be poor than their full-time working counterparts.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

There is a persistent and clear relationship between education and poverty. The lower the education of a family head or unattached individual, the higher the risk of poverty. Over 16% of families whose head had only elementary education and 14.4% of families whose head had only high school education lived below the poverty line in 1986, while the same was true of only 4.2% of families whose head had a university education. The poverty rate for unattached individuals varied from 53.5% of those with only elementary education to 15.8% of those who graduated from university. The poor are better educated to-day than in the past, however. The CCSD found that the proportion of heads of poor families with only a primary education fell from one-half to one-quarter between 1973 and 1986.

D. Current Issues

1. Employment, Unemployment and Poverty

Studies indicate the importance of secure, full-time and well-paying employment in preventing poverty. Both unattached individuals and families whose heads are not in the labour force are much more prone to poverty than their counterparts in the labour force. The marginally employed are the workers most likely to be pushed into poverty when jobs are scarce. These workers are more prevalent in the Atlantic provinces and Quebec, among those with low-paying skills, among poorly educated youths, native peoples and older workers. Family characteristics are also very important in this regard. The impact of unemployment on poverty is on average greatest among single-parent families, unattached individuals and husbands in two-parent families. The risk of poverty is dramatically lower for families with more than one earner but the proportion of two-earner families who became poor increased between 1973 and 1986.

The growth in part-time employment in Canada in recent years, and in particular the growth of involuntary part-time employment (where people work part-time because they are unable to find full-time jobs) exacerbates the problem of poverty. Part-time workers made up a larger share of the working poor in 1986 than in 1969. Families whose heads work part-time are five times more likely to be poor than those whose

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

heads are full-time workers. Similarly, nearly half of unattached individuals who work part-time are under the poverty line as compared to only 8.7% of unattached full-time workers. Part-time workers tend to be paid less and fringe benefits such as pensions and insurance coverage are often not extended to them. Future trends in part-time work and their effects on poverty are unclear. Economic factors (e.g., relative growth of service industries, where part-time employment is highest, and fluctuations in the business cycle), as well as pay equity and other legislation to acquire work-related benefits for part-time employees, may make part-time employment more, or less, attractive to employers and/or workers.

The authors of The Canadian Fact Book on Poverty, 1989, argue that the situation of the working population is central to the question of why poverty has been relatively intractable in recent years. They find that the "market-income gap" (the gap that would exist between the employment income of low earners and the poverty lines if government transfers did not exist to raise income) grew steadily and rapidly between 1973 and 1986. The authors cite the inability of employment growth to keep pace with new household formation and low minimum wage levels as some of the reasons for the increase in the market-income gap.

2. The Elderly and Poverty

Canadians who are "unattached," are those who live alone or with non-relatives. Unattached elderly men and women are at much higher risk of poverty than those who live in families. The poverty rate for families headed by people over the age of 65 years was 8.1% in 1988 but for the unattached elderly it was 38.8%. Men make up the majority of the elderly poor living in families and women, particularly widows, make up most of the elderly poor who are unattached. The majority of women who are now over 65 years of age have been full-time housewives for most of their lives and, since housework does not yield pensionable income, they are largely dependent on public pensions in their retirement.

The recent reduction in poverty among the elderly in general resulted from a number of factors, including maturing of the Canada/Quebec Pension Plans, improvement in Old Age Security and Guaranteed Income Supplement benefits, introduction of Provincial Income Supplements and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

increased income from sources such as private pensions and investments. Currently, there are more private pensions for older men than for older women but some Statistics Canada analysts expect this gap to close in the future as the full impact of women's increased labour force participation is felt. The fact that more women than men work in jobs leading to either a low pension or to no pension tends to delay the closing of this gap.

3. The Feminization of Poverty

There has been a "feminization of poverty" in the sense that women now face a higher risk of poverty than men. The percentage of low-income families headed by women increased from 13.2% in 1961 to 35.4% in 1980 but has not increased since. In 1986, 38.7% of all female-led families were poor compared to 9.0% of male-led families. The percentage of unattached women living in poverty declined after 1983 but they are still more likely to live in poverty than are unattached men. The majority of single-parent families led by women and most elderly unattached women are among the poorest of Canadians. A recent report of the Canadian Advisory Council on the Status of Women finds that women's poverty is a very complex problem. It finds that much of women's poverty is linked to the labour market where, due to low wages and unstable employment, their incomes are lower than men's. But women's poverty is also associated with numerous other factors, especially their unpaid domestic and child-care work as mothers and wives.

4. Children and Poverty

The percentage of children living in poverty increased sharply with the recession in the early 1980s and, while it declined somewhat in the last few years, it is still widespread. In 1988, 15.4% of all children in Canada were poor. While the majority of poor children still live in two-parent families, many live in single-parent families headed by women and some live in families led by single fathers. The poverty rate for families with one or two children is double that for families with no children and the risk of poverty is even higher for larger families.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A rapid increase in the number of single-parent families led by women, many of whom are poor, since the mid-1960s, is an important factor related to increases in child poverty. The percentage of children living in such families doubled between 1966 and 1986. Most women who are single parents are either separated or divorced and started childbearing at a relatively young age. Single parent mothers tend to have less education but are more likely to be in the labour force than mothers in two-parent families; thus, single-parent mothers must raise children while facing the disadvantages of lacking a partner's support and having few job skills with which to gain an adequate income. As a result, the living conditions and household resources of their families tend to be inferior to those of other families.

Research suggests a link between child poverty and poor physical and mental health, illiteracy, chronic unemployment, criminality and other problems in adult life. While it is not known whether low income itself is the cause of these problems, it is known that there is an association between them which is both additive and interactive. An increase in child poverty therefore raises concern about the perpetuation of poverty and these associated problems.

Public concern about the problem of child poverty appears to be increasing, as evidenced by the formation in September 1988 of a Child Poverty Coalition of seven social service organizations who define their purpose as working to make the reduction of child poverty a national priority.

At the international level, the General Assembly of the United Nations adopted the Convention on the Rights of the Child on 20 November 1989. It is hoped that the Convention will be the standard against which countries can measure their progress on children's issues. Canada signed that Convention and intends to ratify it in 1991 after a working group of federal, provincial and territorial officials has reviewed programs, policies and laws that affect children. The group plans to recommend changes which, in its view, are necessary to meet the Convention's requirements.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On 24 November 1989, the House of Commons unanimously agreed on a motion to "seek to achieve the goal of eliminating poverty among Canadian children by the year 2000." Prime Minister Brian Mulroney co-chaired the first World Summit for Children in New York in September 1990. On 1 October 1990, the Prime Minister assigned Health Minister Perrin Beatty to address children's issues and set up a children's bureau. The bureau will oversee implementation of the United Nations Convention on the Rights of the Child and coordinate the policies of the various federal government departments that have a potential impact on the well-being of Canadian children.

Critics of the federal government's approach to child poverty insist that accessibility to adequate programs for children in Canada has been declining rather than improving in recent years. They point to changes in family allowances, tax breaks for families with children, and indexation of child benefits to reinforce their claim.

5. Youth and Poverty

Poverty rates are relatively high among families whose head is under 25 years of age (25.7%) and also among the unattached in this age group (40%). Higher rates of unemployment throughout the 1980s has been an important factor associated with low-income among youth. Many poor youth are high school dropouts and lack employment-related skills and experience. The phenomenon of "street kids" has become a concern for community social agencies and police in large urban centres who fear that these youths, many of whose families of origin are not poor, may fall into a life of poverty, drugs, alcohol and crime.

6. The Homeless

Statistics Canada plans to enumerate people who are homeless at the time of the 1991 Census, but currently the CCSD offers the only documentation of homelessness in Canada. According to its survey of facilities primarily serving the homeless and destitute, the Council reported that, estimated conservatively, there were 130,000 to 250,000 homeless people during 1986. The survey shows that 61% of the people who stayed in shelters were men, 27.5% were women and 11.5% were children aged

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

15 and under. Over half of these shelter users were social assistance recipients and at least 20% were current or ex-psychiatric patients. The Council concluded that deinstitutionalization, the shrinking supply of affordable housing, low levels of social assistance benefits and government policies which devolve responsibility to the provinces or to communities with insufficient resources to carry them out, all contribute to the problem of homelessness.

7. Food Banks

Food banks, involved in feeding the hungry either directly, or indirectly through other organizations, started in Edmonton in 1981 and spread across Canada. Initially, food banks were regarded as a necessary short-term response to a crisis precipitated by a period of economic recession; they continue to grow, however, in both size and numbers. After carrying out a survey of its users in 1989, the Canadian Association of Food Banks estimated that, on an annual basis, 1.4 million different people use such banks. Forty per cent of those users are children under the age of 18. Food bank operators report that the unemployed, low-wage workers, social assistance recipients, ex-psychiatric patients, pregnant women and children are their regular users. Currently unable to keep up with the growing demand for food, some food banks have closed or are planning to close in an attempt to force government agencies to take over the burden of dealing with hunger resulting from poverty.

PARLIAMENTARY ACTION

The "welfare system" as it exists today evolved from a series of individual pieces of legislation over a long period of time and is only one component in a network of programs providing a wide range of income security and social service programs. The network also includes Unemployment Insurance, Old Age Security, Family Allowances, Workers' Compensation and health care. The welfare system is differentiated from other social programs by the fact that it acts as a "safety net," to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provide social assistance when other possibilities of support have been exhausted.

Until the 1920s, there was some limited municipal responsibility to provide for the sick, children, elderly and women with dependent children where family financial resources had been exhausted and local residency clearly established. Applying for "relief" from the municipality was a degrading experience because it was viewed as a mark of personal failure.

In the depression of the 1930s, unemployment was so extensive that it could no longer be viewed as solely a personal problem and this marks a turning point in the development of social welfare. As the social and economic pressures arising from an urban industrialized society grew, a variety of income support programs were introduced by the federal and provincial governments.

In 1927, the federal government passed the Old Age Pensions Act, under which it shared with the provinces the costs of means-tested pensions to persons 70 years of age and older.

The Old Age Pensions Act was superseded by the Old Age Security Act, 1951, which gave everyone over the age of 70 a pension as a right, and the Old Age Assistance Act, 1951, which provided for a means-tested pension for those 65 to 69 years. A 1965 amendment provided for a gradual lowering of the age at which the pension would be paid. By 1970 all eligible persons received the pension at 65 years of age.

The 1950s also saw the passage of a Blind Persons Act, 1951, and the Disabled Persons Act, 1954, under which the federal government shared with the provinces the costs of allowances to the blind and severely disabled.

In 1956, the Unemployment Assistance Act, provided for federal-provincial cost-shared assistance to those in financial need who were not covered by existing cost-shared programs or provincial allowances to single mothers.

The Canada Assistance Act, 1966, extended federal cost-sharing in provincial welfare programs. The resulting plan consolidated existing cost-shared programs, unemployment assistance, old age assistance

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and blind and disabled persons' assistance. Child welfare measures and administrative costs were added. The plan broadened the basis of support to Canadians in need of social assistance regardless of the condition or situation which had caused that need; it remains the legislative basis for what we know today as the "welfare system."

Under the Canada Assistance Act, the federal and provincial governments share the costs of basic items such as food, shelter, clothing, household supplies and utilities. Some special requirements such as prosthetic equipment, dental care and funeral expenses are also financed in this way. The provinces are responsible for development and administration of social assistance in their respective jurisdictions. To be eligible for welfare in all parts of the country an applicant must be in "need" as determined by a test to ensure that individuals have insufficient means to support themselves and their dependants. While the provincial plans share some common characteristics, in practice there are twelve distinct welfare systems, one in each of the ten provinces and two territories. While this flexibility allows for regional diversity, it also results in some inequities. The level of assistance varies from 40% to 70% of the recommended poverty line income, depending on the province or territory.

On a national basis, over 90% of the current social assistance caseload consists of disabled persons, single parents and employable people. The remaining 10% includes groups such as children living with a guardian, and transients.

Canada's elderly poor have since 1966 been provided for under Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement, tax credits for the low-income aged and provincial income supplements.

Poor families with children benefit under the Family Allowances Act, 1944, which pays allowances to all families with dependent children and the refundable Child Tax Credit, 1979, a program administered through the income tax system which is designed to be delivered to only poorer families. Families whose tax is less than the credit or who owe no tax at all receive a non-taxable lump sum payment from the federal government.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

While Unemployment Insurance (UI) and the Canada and Quebec pension plans (CPP/QPP) provide income insurance regardless of income level and unrelated to economic need, they do have the effect of transferring funds to low-income households. According to The Canadian Fact Book on Poverty, 1989, 20% of UI and 24% of CPP/QPP expenditures went toward reducing poverty in 1986.

Current social spending that may affect the poor is mainly delivered through five federal statutory programs: Old Age Pensions, Unemployment Insurance, Family Allowances, Established Programs Financing and the Canada Assistance Plan. During the 1980s, there was a trend in government to target social spending more directly at people in need and to attempt to solve poverty through the creation of a stronger economy. This approach has resulted in a tax-back of Old Age Pension benefits and Family Allowance for people with incomes over $50,000, limits on indexation of Family Allowance benefits and credits such as the Child Tax Credit, and a ceiling on provincial transfers under the Canada Assistance Plan. Critics see this move toward more targeted programs as an erosion of the social welfare system and the undermining of the principle of universality.

CHRONOLOGY

1867-1920 - Poverty was regarded as a local matter, the responsibility of municipalities and charitable organizations.

1927 - The Old Age Pensions Act provided for a means-tested pension for persons over 70 years of age.

1944 - The Family Allowance Act provided an allowance to families with dependent children.

1951 - The Old Age Security Act and the Old Age Assistance Act superseded the Old Age Pensions Act to provide everyone over age 70 with a pension and those between 65 and 69 years with a means-tested pension.

1951 - The Blind Persons Act introduced pensions for the blind.

1954 - The Disabled Persons Act provided pensions for the severely disabled.

1956 - The Unemployment Assistance Act provided for assistance to those in financial need who were not covered by existing programs.

1964 - The "War on Poverty" began in the United States and gave momentum to developments in Canadian social welfare programs.

1966 - The Old Age Security - Guaranteed Income Supplement paid an income supplement to low-income Canadians receiving Old Age Security payments.

1966 - The Canada Assistance Act had as its objectives "the prevention and removal of the causes of poverty" and it extended social assistance to those in need regardless of the precipitating factors.

1968 - The Special Senate Committee on Poverty (the Croll Committee) was appointed and reported in 1971 recommending a system of guaranteed income as a response to poverty in Canada.

1971 - Statistics Canada began to publish regular data on poverty and the National Council of Welfare was established.

1973 - There was a joint federal-provincial review of Canada's social welfare system.

1977 - As a result of the joint review the federal government tried unsuccessfully to convince the provinces to accept some form of guaranteed income.

1979 - The Child Tax Credit provided some assistance to low-income families with children.

1987 - Reporting on a review of the provinces' social assistance programs, a Quebec government policy paper recommended changes that would reduce the number of recipients by enabling more to enter the labour market.

1988 - The report of an outside comprehensive review of social assistance in Ontario recommended increases in assistance rates and income supplements for the working poor.

1989 - In June, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology resumed a study of child poverty begun by a sub-committee in the previous Parliament. In December, the Standing Committee tabled an Interim Report, Child Poverty and Adult Social Problems. This report represents the first stage of a multi-stage inquiry by the Committee into child poverty.

1989 - On 20 November, the General Assembly of the United Nations adopted the Convention on the Rights of the Child.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1989 - On 24 November, the House of Commons unanimously agreed on a motion to "seek to achieve the goal of eliminating poverty among Canadian children by the year 2000."

1989 - In December, the House of Commons Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women established a Sub-Committee on Poverty. This Sub-Committee decided to study child poverty, especially income security for families and availability and accessibility of services, with a view to developing a plan to eliminate child poverty by the year 2000.

1990 - In September, Prime Minister Brian Mulroney co-chaired the first World Summit for Children in New York.

1990 - On 1 October, the first Minister for Children was appointed and given the responsibility of establishing a children's bureau.

SELECTED REFERENCES

Armitage, Andrew. Social Welfare in Canada. Second Edition, McClelland and Stewart, Toronto, 1988.

Brown, Carolyn Joyce. "Youth/Generation X." Perception. Vol. 14, No. 2, Canadian Council on Social Development, Ottawa, 1990.

Canadian Advisory Council on the Status of Women. Women and Labour Market Poverty. Ottawa, June 1990.

Canadian Association of Food Banks. Canadian Hungercount 1989. November 1989.

Canadian Centre for Policy Alternatives. Victimizing the Unemployed: How U.I. Cuts Will Promote Poverty in Canada. December 1989.

Johnson, A.W. Social Policy in Canada: The Past as it Conditions the Present. Discussion Paper 87.C.1, Studies in Social Policy. The Institute for Research on Public Policy, Ottawa, 1987.

Lindsay, Colin, and Shelley Donald. "Income of Canada's Seniors." Canadian Social Trends. Statistics Canada, No. 10, Autumn 1988.

McLaughlin, Mary Ann. Homelessness in Canada. The Report of the National Inquiry, Canadian Council on Social Development, Ottawa, 1987.

Moore, Maureen. "Women Parenting Alone." Canadian Social Trends. Statistics Canada, Winter 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

National Council of Welfare. Welfare in Canada: The Tangled Safety Net. Ottawa, November 1987.

National Council of Welfare. Poverty Profile, 1988. Ottawa, April 1988.

National Council of Welfare. 1989 Poverty Lines. Ottawa, April 1989.

National Council of Welfare. Social Spending and the Next Budget. Ottawa, April 1989.

National Council of Welfare. The 1989 Budget and Social Policy. Ottawa, September 1989.

National Council of Welfare. Help Wanted: Tax Relief for Canada's Poor. A Brief on the Proposed Goods and Services Tax Presented to the Standing Committee on Finance, Ottawa, November 1989.

Perron, Pierre and François Vaillancourt. The Evolution of Poverty in Canada, 1970-1985. Economic Council of Canada, Ottawa, 1988.

Ross, David. "Income Security/And the Poor Got Poorer." Perception. Vol. 14, No. 2, Canadian Council on Social Development, Ottawa, 1990.

Ross, David P. and E. Richard Shillington. The Canadian Fact Book on Poverty, 1989. Canadian Council on Social Development, Ottawa, 1989.

Senate, Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology. Interim Report, Child Poverty and Adult Social Problems. December 1989.

Wilkins, Russell, Owen Adams and Anna Brancker. Changes in Mortality by Income in Urban Canada From 1971 to 1986: Diminishing Absolute Differences, Persistence of Relative Inequality. Health Policy Division, Health and Welfare Canada and the Health Division, Statistics Canada, Ottawa, June 1989.

Bulletin d'actualité 88-14F

LA PAUVRETÉ AU CANADA

Joan Vance
Division des affaires politiques et sociales

Le 16 décembre 1988
Révisé le 18 octobre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. YM32-1/88-14-1990-10F
ISBN 0-660-93196-6

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA PAUVRETÉ AU CANADA

DÉFINITION DU SUJET

Aujourd'hui, ce qui caractérise plus particulièrement la pauvreté au Canada c'est le fait que ceux qui y sont exposés sont plus jeunes que ceux qui l'étaient il y a 20 ans. En effet, le problème de la pauvreté dans son ensemble s'est atténué récemment, surtout chez les personnes âgées, mais il s'accentue chez les enfants, les jeunes et les familles monoparentales dont le chef est une femme. Le nombre des sans-abri a augmenté, et l'existence de gîtes, de banques d'alimentation et de soupes populaires suscitent des inquiétudes. On parle de plus en plus des liens entre les toxicomanies, l'alcoolisme, la violence et d'autres comportements négatifs, d'une part, et la pauvreté "dure" de "sous-priviligiés" ayant apparemment peu de chances de s'en sortir, d'autre part.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. La définition de la pauvreté

On définit généralement la pauvreté soit en termes absolus, soit en termes relatifs, selon la façon dont elle est perçue: d'un côté comme un problème de simple survie physique et, d'un autre côté, comme un phénomène qui suscite des questions sur la tolérance de la société vis-à-vis de l'inégalité de la distribution des revenus. Entre ces deux extrêmes se trouvent de nombreuses mesures intermédiaires appelées seuils de faible revenu ou "seuils de la pauvreté". Les deux mesures de la pauvreté le plus couramment utilisées au Canada sont celles qui sont établies par Statistique Canada et par le Conseil canadien de développement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

social (CCDS). Selon Statistique Canada, une famille est dite "à faible revenu" si elle dépense plus de 58,5 p. 100 de son revenu pour se nourrir, se loger et s'habiller. Les chiffres réels des seuils de pauvreté varient selon la taille de la famille et son lieu de résidence; ils sont mis à jour tous les ans en fonction des fluctuations du coût de la vie, mesurées d'après l'indice des prix à la consommation. Le CCDS utilise quant à lui une mesure relative: pour lui, le revenu minimum convenable dans une collectivité donnée doit représenter au moins la moitié du revenu familial moyen dans cette collectivité. Les seuils de pauvreté ne représentent que la limite supérieure des revenus des Canadiens pauvres: la majorité des pauvres ont cependant un revenu de loin intérieur à ces seuils. L'écart entre le revenu du ménage pauvre moyen et le seuil de la pauvreté dans une province donnée donne une idée de la gravité de la pauvreté.

B. Le taux de pauvreté

Le taux de pauvreté d'une catégorie donnée (formée, par exemple, selon le sexe ou l'âge) représente le nombre de familles et de personnes seules à faible revenu, exprimé en pourcentage du nombre total de familles et de personnes seules dans cette catégorie. Plus le taux de pauvreté est élevé, plus le risque de pauvreté est grand pour une famille ou une personne seule dans une catégorie donnée. En 20 ans, ce taux, établi en fonction des seuils de pauvreté de Statistique Canada, a fluctué: à la fin des années 60, il était de 23 p. 100 pour l'ensemble des Canadiens; en 1978, il était tombé à 15,7 p. 100, puis il était remonté à 17,3 p. 100 en 1984, à cause de la récession du début des années 80, mais, en 1988, il avait baissé de nouveau et s'établissait à 13,1 p. 100.

Ces fluctuations ont touché autant les familles que les personnes seules, mais le risque de pauvreté est beaucoup plus élevé pour ces dernières. En 1988, 33,1 p. 100 des personnes seules étaient pauvres, comparativement à 10,5 p. 100 des familles.

Les taux de pauvreté varient considérablement d'une province à l'autre. En 1988, c'est au Québec, en Saskatchewan et à Terre-Neuve que ceux-ci étaient les plus élevés, se situant à 16,8, 16,8 et 16,7 p. 100 respectivement; c'est en Ontario, où il se situait à 9,5 p. 100, que le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

taux était le plus bas. La pauvreté dans les familles a augmenté dans toutes les provinces à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard par suite de la récession du début des années 80. Après 1984 cependant, l'incidence de la pauvreté a diminué dans toutes les provinces à l'exception de la Saskatchewan et du Manitoba. Ce n'est qu'après 1986 que le taux a commencé à fléchir au Manitoba; il s'y situait à 14,8 p. 100 en 1988. Le risque de pauvreté chez les personnes seules était plus faible en 1988 qu'en 1981 dans la plupart des provinces.

Les données n'indiquent pas de différence importante dans le risque de pauvreté des familles, selon la taille de leur agglomération de résidence. La majorité des familles à faible revenu - comme c'est le cas de toutes les familles, peu importe leur revenu - vivent dans des régions urbaines de 100 000 habitants ou plus. Par contre, les personnes seules habitant des régions rurales risquent moins de connaître la pauvreté que celles qui vivent dans des régions métropolitaines (de 500 000 habitants et plus).

C. La composition de la pauvreté

Il y a une évolution dans la composition de la pauvreté, mesurée au moyen des pourcentages de la population à faible revenu dans différentes catégories (formées selon l'âge ou le sexe, par exemple). Dans l'ensemble, la pauvreté touche maintenant davantage les jeunes que les personnes âgées. Entre 1973 et 1986, une plus forte proportion des familles à deux salariés sont tombées sous le seuil de la pauvreté, et la pauvreté s'est concentrée de plus en plus chez les familles monoparentales dont le chef est une femme. Les chefs de familles pauvres étaient plus instruits en 1986 qu'en 1973.

Bien que les personnes âgées soient maintenant bien moins touchées par la pauvreté qu'auparavant, le risque de pauvreté demeure très élevé chez les femmes âgées qui sont seules. En fait, les femmes en général, mais surtout les mères seules, risquent davantage d'être pauvres que les hommes. Bien que le nombre des familles pauvres comptant des enfants ait augmenté par suite de la récession du début des années 80, les taux de pauvreté des familles ont diminué depuis 1985. La présence d'un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

deuxième salarié, habituellement une mère qui travaille, permet à un nombre sans cesse croissant de familles de juguler la pauvreté. À l'heure actuelle, les jeunes de moins de 25 ans représentent une proportion plus élevée qu'auparavant de la population pauvre. Le taux de pauvreté chez les familles biparentales dont le chef a moins de 25 ans a crû et est passé de 16 p. 100 en 1973 à 30,6 p. 100 en 1988.

En 1986, plus de la moitié des familles à faible revenu étaient dirigées par une personne qui faisait partie de la population active et, dans 26,7 p. 100 des cas, celle-ci travaillait à longeur d'année (49 semaines ou plus). En revanche, la plupart des personnes seules et pauvres (61,1 p. 100) ne font pas partie de la population active, ce qui tient en partie au fait que bon nombre d'entre elles sont âgées. Depuis quelques années, le travail à temps partiel a beaucoup augmenté; or, les familles dont le chef travaille à temps partiel et les personnes seules qui ont un emploi à temps partiel sont plus exposées à la pauvreté que les travailleurs à temps plein.

Il y a un lien persistent et très net entre le niveau de scolarité et la pauvreté. En effet, plus le niveau de scolarité d'un chef de famille ou d'une personne seule est faible, plus il ou elle risque de vivre sous le seuil de la pauvreté. Seulement 4,2 p. 100 des familles dirigées par une personne ayant un diplôme universitaire vivaient sous le seuil de pauvreté en 1986, comparativement à 14,4 p. 100 de celles dont le chef n'avait qu'un diplôme d'études secondaires et à plus de 16 p. 100 de celles dont le chef avait un cours primaire seulement. Le taux de pauvreté chez les personnes seules variait entre 53,5 p. 100, lorsqu'elles n'ont que des études primaires et 15,8 p. 100, lorsqu'elles possèdent un diplôme universitaire. Les pauvres sont cependant plus instruits qu'auparavant. Le CCDS a en effet noté que la proportion des chefs de familles pauvres qui n'ont pas dépassé les études primaires est passée de la moitié à un quart entre 1973 et 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Questions d'actualité

1. Emploi, chômage et pauvreté

Les études indiquent qu'un emploi à temps plein, sûr et bien rémunéré est un facteur important dans la prévention de la pauvreté. Les personnes seules et les chefs de famille qui ne font pas partie de la population active risquent beaucoup plus d'être pauvres que ceux qui travaillent. Les travailleurs marginaux sont les plus susceptibles de joindre les rangs des pauvres quand les emplois sont rares. Ces travailleurs, petits salariés, jeunes peu instruits, autochtones et travailleurs âgés, sont plus nombreux dans les provinces de l'Atlantique et au Québec qu'ailleurs au pays. La situation familiale est aussi un facteur déterminant à cet égard. En effet, l'incidence du chômage sur la pauvreté est en moyenne plus importante chez les familles monoparentales, les personnes seules et les hommes chefs de famille biparentale. Le risque de pauvreté est considérablement moins élevé chez les familles qui comptent plus d'un salarié, mais la proportion des familles à deux salariés qui sont passées sous le seuil de la pauvreté a progressé entre 1973 et 1986.

La croissance de l'emploi à temps partiel au Canada depuis quelques années, en particulier celle de l'emploi à temps partiel involontaire (ceux qui ne trouvent pas d'emploi à temps plein), aggrave le problème de la pauvreté. En 1986, les travailleurs à temps partiel représentaient une plus grande partie de l'ensemble de la population active pauvre qu'en 1969. Les familles dont le chef travaille à temps partiel risquent cinq fois plus d'être pauvres que celles dont le chef travaille à temps plein. De même, près de la moitié des personnes seules qui ont un emploi à temps partiel vivent sous le seuil de la pauvreté, comparativement à 8,7 p. 100 seulement de celles qui ont un emploi à temps plein. Les travailleurs à temps partiel ont tendance à être moins bien rémunérés et ont rarement droit aux avantages sociaux comme les pensions et les assurances. Les tendances du travail à temps partiel sont imprécises, tout comme leurs effets éventuels sur la pauvreté. En effet, des facteurs économiques (comme la croissance relative des industries de services, où le travail à temps partiel est le plus élevé, et les fluctuations du cycle des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

affaires) ainsi que l'adoption de mesures législatives garantissant l'équité salariale et des avantages sociaux aux travailleurs à temps partiel peuvent influencer employeurs ou employés en leur rendant le travail à temps partiel plus ou moins attrayant.

Les auteurs de ***Données de base sur la pauvreté au Canada, 1989*** affirment que la situation de la population qui travaille explique en grande partie pourquoi la pauvreté est relativement difficile à atténuer depuis quelques années. Ils ont observé que l'écart qui existerait entre les revenus d'emploi des gagne-petit et les seuils de pauvreté, en l'absence des transferts gouvernementaux de supplément du revenu, a progressé régulièrement et rapidement entre 1973 et 1986. Ils attribuent notamment ce phénomène au fait que la croissance du nombre des emplois n'arrive pas à suivre le rythme de la formation de nouveaux ménages et que les salaires minimums sont faibles.

2. Les personnes âgées et la pauvreté

Les Canadiens dits "seuls" vivent seuls ou avec des personnes qui ne sont pas leurs parents. Les hommes et les femmes âgés qui vivent seuls sont beaucoup plus exposés à la pauvreté que ceux qui habitent avec leur famille. Le taux de pauvreté des familles dont le chef est âgé de plus de 65 ans était de 8,1 p. 100 en 1988, par rapport à 38,8 p. 100 chez les gens âgés seuls. La majorité des pauvres âgés vivant au sein d'une famille sont des hommes, tandis que la plupart de ceux qui vivent seuls sont des femmes, surtout des veuves. Le plus souvent, les femmes qui ont plus de 65 ans ont été des ménagères à temps plein presque toute leur vie et dépendent en grande partie des régimes de pensions publics à leur retraite, étant donné que le travail à la maison n'assure pas un revenu donnant droit à pension.

La diminution récente de la pauvreté dans l'ensemble de la population âgée est attribuable à de nombreux facteurs: le droit aux prestations du Régime de pensions du Canada ou du Régime des rentes du Québec, l'amélioration des prestations de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti, le versement de suppléments de revenu par les provinces et l'augmentation des revenus provenant de sources telles que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les régimes de pensions privés et les placements. À l'heure actuelle, plus d'hommes âgés que de femmes âgées cotisent à des régimes de pensions privés, mais, selon des analystes de Statistique Canada, cet écart va disparaître à mesure que l'incidence de la participation accrue des femmes à la population active se fera sentir. Pourtant, le fait que les femmes occupent plus que les hommes des emplois qui donnent droit à une petite pension ou qui n'en offrent pas du tout aura tendance à ralentir sa disparition.

3. La féminisation de la pauvreté

Il y a eu "féminisation de la pauvreté" dans le sens où les femmes sont maintenant plus exposées que les hommes à la pauvreté. Le pourcentage des familles à faible revenu dirigées par des femmes a augmenté entre 1961 et 1980, passant de 13,2 à 35,4 p. 100, mais il n'a pas changé depuis. En 1986, 38,7 p. 100 des familles dirigées par une femme étaient pauvres, par rapport à 9,0 p. 100 des familles dirigées par un homme. La proportion des femmes seules pauvres a baissé après 1983, mais ces femmes restent encore plus susceptibles d'être pauvres que les hommes seuls. Les familles monoparentales dirigées par des femmes et la plupart des femmes âgées seules figurent parmi les Canadiens les plus pauvres. Dans un récent rapport, le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme a conclu que la pauvreté des femmes est un problème très complexe. Le Conseil a découvert que chez elles, la pauvreté est liée au marché du travail où, en raison du faible niveau des salaires et de l'instabilité des emplois, leurs salaires sont moins élevés que ceux des hommes. La pauvreté des femmes est également associée à de nombreux autres facteurs, plus particulièrement au travail domestique et au soin des enfants qu'elles fournissent sans salaire à titre d'épouses et de mères.

4. Les enfants et la pauvreté

La pauvreté chez les enfants a augmenté brusquement avec la récession, au début des années 80; elle a quelque peu diminué au cours des dernières années, mais elle reste assez répandue. En 1988, 15,4 p. 100 de tous les enfants du pays étaient pauvres. La majorité de ces enfants

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

vivent avec leurs deux parents, mais beaucoup appartiennent à des familles monoparentales dont le chef est une femme et un certain nombre à des familles monoparentales dont le chef est un homme. Le taux de pauvreté des familles comptant un ou deux enfants est deux fois plus élevé que celui des familles sans enfant et le risque de pauvreté est encore plus grand pour les familles plus nombreuses.

L'accroissement rapide, depuis le milieu des années 60, du nombre des familles monoparentales dont le chef est une femme - familles qui, dans bien des cas, sont pauvres - est un facteur important dans l'augmentation de la pauvreté chez les enfants. Le pourcentage des enfants vivant dans ces familles a doublé entre 1966 et 1986. La plupart des femmes qui élèvent seules leurs enfants sont séparées ou divorcées et ont eu leur premier enfant relativement jeunes. Ces femmes ont tendance à être moins instruites que les femmes d'un foyer uni, mais elles sont plus susceptibles qu'elles d'être sur le marché du travail; elles doivent élever leurs enfants sans le soutien financier d'un conjoint et sans les compétences professionnelles qui pourraient leur assurer un revenu suffisant. C'est pourquoi les conditions de vie et les ressources de leurs familles ont tendance à être inférieures à celles d'autres familles.

Des études établissent des liens entre la pauvreté chez les enfants et une mauvaise santé physique et mentale, l'analphabétisme, le chômage chronique, la criminalité et d'autres problèmes à l'âge adulte. On ne sait pas si ces problèmes sont attribuables directement à un faible revenu, mais on sait qu'ils sont interdépendants et s'ajoutent les uns aux autres. La recrudescence de la pauvreté chez les enfants pauvres soulève donc des inquiétudes au sujet de la persistance de la pauvreté et de ses conséquences.

On semble s'inquiéter de plus en plus du problème de la pauvreté chez les enfants, comme en témoigne la création, en septembre 1988, d'une coalition sur la pauvreté enfantine mise sur pied par sept organisations de services sociaux qui se sont donné pour mandat de faire de la lutte contre la pauvreté chez les enfants une priorité nationale.

Sur la scène internationale, le 20 novembre 1989, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la *Convention relative aux*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

droits de l'enfant. On espère que les pays s'en serviront comme point de référence pour mesurer les progrès accomplis en vue d'améliorer le sort des enfants. Le Canada a signé la convention et compte la ratifier en 1991 après que le groupe de travail composé de représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux aura examiné les programmes, les politiques et les lois qui touchent les enfants. Le groupe projette de recommander les modifications qu'il juge nécessaires pour répondre aux exigences de la Convention.

Le 24 novembre 1989, la Chambre des communes a approuvé à l'unanimité une motion selon laquelle elle devrait "s'employer à réaliser l'objectif d'éliminer la pauvreté chez les enfants du Canada d'ici l'an 2000". En septembre 1990, le premier ministre Brian Mulroney a coprésidé le premier Sommet mondial des enfants, qui s'est tenu à New York. Le 1er octobre 1990, il a chargé le ministre Perrin Beatty de s'attaquer aux problèmes des enfants et de créer le bureau de l'enfance. Ce bureau surveillera la mise en oeuvre de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant* et coordonnera les politiques des différents ministères fédéraux qui ont une incidence éventuelle sur le bien-être des enfants du Canada.

Ceux qui commentent l'attitude du gouvernement fédéral au sujet de la pauvreté des enfants soulignent que, depuis quelques années, les programmes pour enfants sont moins accessibles qu'avant, au Canada. Pour justifier leurs propos, ils citent les modifications apportées aux allocations familiales et aux allégements fiscaux des familles ayant des enfants ainsi que l'indexation des prestations pour enfants.

5. Les jeunes et la pauvreté

Les taux de pauvreté sont assez élevés chez les familles dont le chef a moins de 25 ans (25,7 p. 100) ainsi que chez les personnes seules du même groupe (40 p. 100). Les taux de chômage élevés enregistrés durant les années 80 en sont une cause importante. Beaucoup de jeunes pauvres ont abandonné leurs études secondaires et n'ont ni compétence ni expérience professionnelle. Le phénomène des "enfants de la rue" préoccupe les organismes sociaux et les forces policières des grands centres urbains

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui craignent que ces jeunes, rarement issus de familles pauvres, se préparent un avenir de pauvreté, de drogue, d'alcool et de crime.

6. Les sans-abri

Statistique Canada prévoit recenser les sans-abri lors du recensement de 1991, mais pour le moment, le Conseil canadien de développement social offre le seul document publié sur les sans-abri au Canada. Le Conseil a mené une enquête dans les établissements s'occupant avant tout des sans-abri et des indigents et signale qu'il y avait, selon une estimation prudente, de 130 000 à 250 000 sans-abri au Canada en 1986. L'enquête a révélé que 61 p. 100 des clients de ces gîtes étaient des hommes, 27,5 p. 100 des femmes et 11,5 p. 100 des enfants de 15 ans et moins. Plus de la moitié d'entre eux touchaient des prestations d'aide sociale et au moins 20 p. 100 fréquentaient ou avaient fréquenté des établissements psychiatriques. Le Conseil a conclu dans son étude que le problème des sans-abri est attribuable aux facteurs suivants: la désinstitutionnalisation, la pénurie de logements abordables, l'insuffisance des prestations d'aide sociale et les mesures gouvernementales qui obligent les provinces ou des collectivités ne disposant pas des ressources voulues à s'occuper des sans-abri.

7. Banques d'alimentation

Les banques d'alimentation, qui aident à nourrir ceux qui ont faim soit directement, soit indirectement par l'entremise d'autres organismes, ont pris naissance à Edmonton en 1981 et se sont répandues partout au Canada. Au début, les banques d'alimentation étaient considérées comme une mesure nécessaire à court terme pour faire face à la crise causée par la récession économique. Or, elles ont continué à croître, en importance et en nombre. Après avoir procédé à une enquête sur les clients des banques d'alimentation, l'Association des banques alimentaires a estimé qu'annuellement 1,4 million de clients différents fréquentent ces banques et que 40 p. 100 d'entre eux sont des enfants de moins de 18 ans. Les responsables des banques d'alimentation signalent que leurs clients habituels sont des chômeurs, des ouvriers à faible revenu,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des bénéficiaires de l'aide sociale, d'anciens patients d'établissements psychiatriques, des femmes enceintes et des enfants. Certaines banques d'alimentation, incapables de suivre le rythme de croissance de la demande d'aliments, ont fermé ou prévoient de fermer afin d'obliger les organismes gouvernementaux à assumer le fardeau de la faim, conséquence de la pauvreté.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le système de bien-être social, tel qu'il existe aujourd'hui, est issu d'une série de lois, adoptées à des moments différents sur une longue période; il n'est qu'un élément d'un ensemble de programmes de sécurité du revenu et de services sociaux comme l'assurance-chômage, la sécurité de la vieillesse, les allocations familiales, l'indemnisation en cas d'accidents du travail et l'assurance-maladie. Il se distingue des autres programmes sociaux parce qu'il fournit un "filet de sécurité", entrant en jeu lorsque les autres possibilités d'aide sont épuisées.

Jusque dans les années 20, les municipalités assuraient une aide limitée aux malades, aux enfants, aux personnes âgées et aux femmes ayant des enfants à charge qui avaient épuisé les ressources financières familiales et qui vivaient sur leur territoire. Il était alors humiliant d'avoir à demander de l'aide, une telle démarche étant considérée comme le signe d'un échec personnel.

Pendant la Crise des années 30, le chômage était tellement répandu qu'on ne pouvait plus le considérer comme le résultat de manquements personnels; ce fut un point tournant dans l'évolution du bien-être social. Les pressions économiques et sociales de la société urbaine industrialisée ont incité les gouvernements fédéral et provinciaux à adopter différents programmes de soutien du revenu.

En 1927, le gouvernement fédéral adoptait la *Loi sur les pensions de vieillesse*, en vertu de laquelle il devait partager avec les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinces le coût de prestations versées aux personnes âgées de 70 ans et plus après évaluation de leurs ressources.

En 1951, cette loi a été remplacée par la ***Loi sur la sécurité de la vieillesse***, qui prévoyait le versement d'une pension à tous les Canadiens âgés de 70 ans et plus, et par la ***Loi sur l'assistance-vieillesse***, qui assurait une pension aux personnes de 65 à 69 ans après évaluation de leurs ressources. En 1965, une modification a été apportée à la loi en vue de garantir le versement de la pension à un âge de moins en moins avancé. En 1970, dès l'âge de 65 ans, toutes les personnes admissibles avaient droit de toucher une pension.

D'autres lois ont aussi été adoptées dans les années 50. Ainsi, la ***Loi sur les aveugles***, adoptée en 1951, et la ***Loi sur les invalides***, adoptée en 1954, prévoyaient que le gouvernement fédéral partagerait avec les provinces le coût des allocations versées aux aveugles et aux personnes gravement handicapées.

En 1956, la ***Loi sur l'assistance-chômage*** a été adoptée; elle prévoyait le partage entre les gouvernements fédéral et provinciaux des coûts de l'aide aux personnes nécessiteuses ne touchant ni prestations aux termes d'autres programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés, ni allocations provinciales destinées aux mères seules.

Le ***Régime d'assistance publique du Canada***, adopté en 1966, a élargi la participation financière du gouvernement fédéral aux programmes provinciaux de bien-être social. Ainsi, les programmes à frais partagés d'assistance-chômage, d'assistance-vieillesse et d'aide aux aveugles et aux invalides étaient intégrés dans un seul régime, auquel s'ajoutaient des mesures d'aide aux enfants et de partage des frais administratifs. Le nouveau régime accordait une aide financière à tous les Canadiens dans le besoin, sans égard à la situation ou aux conditions ayant entraîné ce besoin; il demeure toujours le fondement législatif de ce qu'on appelle aujourd'hui le "système de bien-être social".

Aux termes du ***Régime d'assistance publique du Canada***, les gouvernements fédéral et provinciaux partagent également les coûts des articles essentiels - nourriture, logement, vêtements, articles ménagers et services publics. On répond aussi de cette façon à des besoins spéciaux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comme des prothèses, des soins dentaires et des frais funéraires. Les provinces restent toutefois responsables de la conception et de l'administration de l'aide sociale sur leur territoire. Partout au pays, pour qu'une personne soit admissible à des prestations d'aide sociale, il faut qu'on ait établi qu'elle est incapable de subvenir à ses besoins et à ceux de ses personnes à charge. En dépit de caractéristiques communes, les douze régimes provinciaux et territoriaux sont tous différents dans la pratique. Ces différences ont l'avantage de tenir compte des conditions particulières de chaque province ou territoire, mais elles sont aussi la cause d'inégalités. En effet, l'aide sociale dispensée varie entre 40 et 70 p. 100 du revenu minimum recommandé au seuil de la pauvreté, selon la province ou le territoire de résidence.

À l'échelle nationale, plus de 90 p. 100 des assistés sociaux sont des personnes handicapées, des chefs de familles monoparentales et des personnes aptes au travail. Les autres 10 p. 100 sont notamment des enfants vivant avec leur tuteur et des itinérants.

Depuis 1966, le Canada vient en aide aux personnes âgées pauvres grâce à la sécurité de la vieillesse, au supplément de revenu garanti, à des crédits d'impôt pour gens âgés à faible revenu et à des suppléments de revenu provinciaux.

Aux termes de la ***Loi sur les allocations familiales,*** adoptée en 1944, les familles pauvres reçoivent des allocations pour leurs enfants à charge; depuis 1979, les plus démunies touchent un crédit d'impôt pour enfants remboursable, dans le cadre d'un programme administré par le régime d'impôt sur le revenu. Ainsi, le gouvernement fédéral rembourse un montant forfaitaire aux familles dont les impôts sont inférieurs au montant du crédit ou qui ne doivent pas d'impôt.

Bien que le régime d'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime des rentes du Québec (RRQ) offrent une forme d'assurance-revenu sans égard au niveau de revenu et aux besoins financiers, ils ont néanmoins pour effet de transférer des fonds aux ménages à faible revenu. D'après les ***Données de base sur la pauvreté au Canada, 1989,*** 20 p. 100 des dépenses au chapitre de l'assurance-chômage et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

24 p. 100 des dépenses au chapitre du RPC et du RRQ ont servi à soulager la pauvreté en 1986.

Actuellement, les personnes pauvres peuvent recevoir de l'aide sociale dans le cadre cinq programmes législatifs fédéraux: les pensions de vieillesse, l'assurance-chômage, les allocations familiales, le financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada. Dans les années 80, la tendance du gouvernement a été d'adresser l'aide sociale plus directement aux personnes dans le besoin et d'essayer de résoudre le problème de la pauvreté en créant une économie plus forte. Cette stratégie a eu pour conséquence la récupération fiscale des prestations de pension de vieillesse et d'allocation familiale auprès des contribuables dont les revenus sont supérieurs à 50 000 $, l'imposition de limites à l'indexation des prestations d'allocations familiales et des crédits pour enfant, ainsi que le plafonnement des transferts provinciaux aux termes du Régime d'assistance publique du Canada. Les critiques considèrent que ce ciblage des programmes érode le régime d'aide sociale et mine le principe de l'universalité.

CHRONOLOGIE

1867-1920 - La pauvreté est considérée comme un problème local; ce sont les municipalités et les organismes de charité qui se chargent de venir en aide aux pauvres.

1927 - La ***Loi sur les pensions de vieillesse*** assure aux personnes âgées de 70 ans et plus une pension établie en fonction de leurs ressources.

1944 - La ***Loi sur les allocations familiales*** prévoit le versement d'allocations aux familles ayant des enfants à charge.

1951 - La ***Loi sur les pensions de vieillesse*** est remplacée par la ***Loi sur la sécurité de la vieillesse*** et la ***Loi sur l'assistance-vieillesse*** qui garantissent une pension à tous les Canadiens âgés de 70 ans ou plus et une pension établie en fonction des ressources aux personnes de 65 à 69 ans.

1951 - La ***Loi sur les aveugles*** prévoit des allocations pour les aveugles.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1954 - La *Loi sur les invalides* prévoit des allocations pour les personnes gravement handicapées.

1956 - La *Loi sur l'assistance-chômage* offre de l'aide aux personnes nécessiteuses non admissibles aux programmes d'aide sociale existants.

1964 - La "guerre à la pauvreté" commence aux États-Unis et incite le Canada à améliorer ses programmes d'aide sociale.

1966 - Le supplément de revenu garanti assure un supplément de revenu aux Canadiens à faible revenu qui touchent des prestations de sécurité de la vieillesse.

1966 - Le *Régime d'assistance publique du Canada* a pour objectif "de supprimer ou de prévenir les causes de la pauvreté" et garantit une aide financière aux personnes dans le besoin sans égard à la cause de leur besoin.

1968 - Le Comité sénatorial spécial sur la pauvreté (le comité Croll) est créé; dans le rapport qu'il produit en 1971, il recommande un régime de revenu garanti pour lutter contre la pauvreté au Canada.

1971 - Statistique Canada commence à publier périodiquement des données sur la pauvreté au pays et le Conseil national du bien-être social est créé.

1973 - Les gouvernements fédéral et provinciaux entreprennent d'examiner conjointement le système de bien-être social du pays.

1977 - À la suite de cet examen, le gouvernement fédéral essaie sans succès de convaincre les provinces d'accepter une forme de revenu garanti.

1979 - Le crédit d'impôt pour enfants vient en aide aux familles à faible revenu comptant des enfants.

1987 - Dans un énoncé de politique faisant suite à un examen des programmes d'aide sociale de la province, le gouvernement du Québec recommande la modification des programmes pour réduire le nombre de bénéficiaires en permettant à ces derniers d'entrer en plus grand nombre sur le marché du travail.

1988 - Un rapport est publié sur une vaste étude des programmes d'aide sociale de l'Ontario, effectuée par des spécialistes du secteur privé; on y recommande d'augmenter les taux d'aide et les suppléments de revenu pour les petits salariés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1989 - En juin, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie reprend une étude de la pauvreté chez les enfants entreprise par un sous-comité au cours de la législature précédente. En décembre, le Comité permanent dépose un rapport provisoire, ***La pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte***. Ce rapport ne porte que sur la première étape de l'étude à plusieurs volets que le Comité consacre à la pauvreté chez les enfants.

1989 - Le 20 novembre, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

1989 - Le 24 novembre, la Chambre des communes adopte à l'unanimité une motion selon laquelle elle devrait "s'employer à réaliser l'objectif d'éliminer la pauvreté chez les enfants au Canada d'ici l'an 2000".

1989 - En décembre, le Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la santé nationale et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine crée un Sous-comité sur la pauvreté. Celui-ci décide d'étudier la pauvreté chez les enfants, plus particulièrement la sécurité du revenu pour les familles ainsi que la disponibilité et l'accessibilité des services et ce, en vue d'élaborer un plan pour éliminer la pauvreté chez les enfants d'ici l'an 2000.

1990 - En septembre, le premier ministre Brian Mulroney copréside le premier Sommet mondial des enfants, à New York.

1990 - Le 1er octobre, pour la première fois un ministre est nommé responsable des enfants et est chargé de créer le bureau de l'enfance.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Armitage, Andrew. ***Social Welfare in Canada***. 2e édition. Toronto, McClelland and Stewart, 1988.

Association canadienne des banques alimentaires. ***Canadian Hungercount 1989***, novembre 1989.

Brown, Carolyn Joyce. "Youth/Generation X." ***Perception*** (Conseil canadien du développement social), vol. 14, n° 2, Ottawa, 1990.

Centre canadien de recherche en politiques de rechange. ***Victimizing the Unemployed: How U.I. Cuts Will Promote Poverty in Canada***, décembre 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme. *Vivre ou survivre?: les femmes, le travail et la pauvreté*. Ottawa, juin 1990.

Conseil national du bien-être social. *Le bien-être social au Canada: un filet de sécurité troué*. Ottawa, novembre 1987.

Conseil national du bien-être social. *Profil de la pauvreté 1988*. Ottawa, avril 1988.

Conseil national du bien-être social. *Les seuils de pauvreté de 1988*. Ottawa, avril 1988.

Conseil national du bien-être social. *Les seuils de pauvreté de 1989*. Ottawa, avril 1989.

Conseil national du bien-être social. *Les dépenses sociales et le prochain budget*. Ottawa, avril 1989.

Conseil national du bien-être social. *Le budget de 1989 et la politique sociale*. Ottawa, septembre 1989.

Conseil national du bien-être social. *Help Wanted: Tax Relief for Canada's Poor*. Mémoire sur le projet de taxe sur les biens et services présenté au Comité permanent des finances, Ottawa, novembre 1989.

Johnson, A.W. *Social Policy in Canada: The Past as it Conditions the Present*. Document de travail 87.C.1 (Études sur la politique sociale). Ottawa, Institut de recherches politiques, 1987.

Lindsay, Colin, et Shelley Donald. "Revenu des personnes âgées au Canada". *Tendances sociales canadiennes* (Statistique Canada), nº 10, automne 1988.

McLaughlin, Mary Ann. *Homelessness in Canada*. Le rapport de l'enquête nationale, Conseil canadien du développement social, Ottawa, 1987.

Moore, Maureen. "Les femmes chefs de famille monoparentale". *Tendances sociales canadiennes* (Statistique Canada), hiver 1987.

Perron, Pierre et François Vaillancourt. *The Evolution of Poverty in Canada, 1970-1985*. Ottawa, Conseil économique du Canada, 1988.

Ross, David. "Income Security/And the Poor Got Poorer." *Perception* (Conseil canadien du développement social), vol. 14, n° 2, 1990, Ottawa, 1990.

Ross, David P. et E. Richard Shillington. *Données de base sur la pauvreté au Canada*, 1989. Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Sénat, Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. Rapport provisoire, ***La pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte,*** décembre 1989.

Wilkins, Russell, Owen Adams et Anna Brancker. ***Changes in Mortality by Income in Urban Canada from 1971 to 1986: Diminishing Absolute Differences, Persistence of Relative Inequality.*** Division de la politique de santé, Santé et Bien-être Canada et Division de la santé, Statistique Canada, Ottawa, juin 1989.